

## コミュニティ行政の成果と課題

——三鷹市のコミュニティセンターと住民協議会——

### Achievements and Issues in the Community Organizing Policy:

A Case of Community Centers and the Local Residents' Associations in Mitaka City, Tokyo

江上 渉

Wataru EGAMI

#### Abstract

This paper focuses upon the community organizing policy in Mitaka, a suburban city in Tokyo Metropolis. In Mitaka City, its municipality was divided into seven residential zones, each of which has built own community center from the 1970's to the 1980's. The Local Residents' Associations ("jumin-kyougi-kai"), which consist of both delegates from local groups, especially neighborhood associations, and from local citizens who participate voluntarily, have maintained and operated the community centers. At the start point of building community centers, the Mayor Heizaburo Suzuki intended them to be places for developing sociability among local residents. The first basic plan (1978) has altered the main function of community centers into the base for local self-government: The Local Residents' Associations have not only arranged and carried out various events in order to create social bonds among residents living in the local community but also participated in the drafting process of the plan through the preparation of the "Community Karte" and "Machi-zukuri Plan", etc.

However, since the early 1990's, the city has taken steps forward by sifting from the associational participation to the personal one. Accordingly, the Local Residents' Associations have decreased the opportunity to participate in the process of making the city plan. In the near future, it may be a main issue as to how citizens and diverse local groups including NPOs set up the system of the community governance under collaboration with administration of Mitaka City.

#### 1. 本稿の課題

東京都三鷹市は都心から20キロ圏内にある人口約17万人の住宅都市である。この三鷹市を全国的に有名な自治体としている理由のひとつは、先駆的に取り組まれてきたコミュニティ行政である。周知の通り、全国的にコミュニティ行政が地方自治体の政策課題となったのは、1969年の国民生活審議会生活部会コミュニティ問題小委員会の報告『コミュニティ生活の場における人間性の回復』を契機として、当時の自治省がコミュニティ形成を国民的課題として打ち出してからである。三鷹市のコミュニティ行政は、こうした自治省を先導役とするコミュニティ行政とは多少の距離をおいてきたといわれる。すでに1971年に当時の市長・鈴木平三郎のもとで策定された『第2次中期計画』において、コミ

コミュニティセンターの建設が盛り込まれている。しかしながら、コミュニティ行政の性格と方向性が明確に示されるのは、のちの『三鷹市基本構想』(1975年議決)、とりわけ1978年策定の『三鷹市基本計画』(第1次)である。

本稿では、はじめにこの『基本計画』におけるコミュニティ行政について分析をおこない、三鷹市のコミュニティ行政の基本的な方向が「参加と自治」というかたちでここに示されたことを明らかにする。また、地域住民によって組織され、コミュニティセンターの管理委託(2006年度からは指定管理)を受けてきた公共的団体である住民協議会へのヒアリング調査や住民協議会の活動の記録などをもとにして、コミュニティセンターの利用や住民協議会の現況をまとめ、上記の基本計画で示された「参加と自治」の方向性がどのように市民レベルで継承されているのかを検証してみたい。

三鷹市のコミュニティ行政の歴史は40年におよぼうとしているが、その期間をおおよそ6つの時期に区分することができる。

- 第1段階(1971～80年) コミュニティセンターの建設
- 第2段階(1979～84年) コミュニティ・カルテの作成
- 第3段階(1987～89年) まちづくりプランの作成
- 第4段階(1990～2000年) まちづくりプランの具体化(まちづくりワークショップ)
- 第5段階(1999～2000年) 市民による(新)基本構想案の作成(「みたか市民プラン21会議」)
- 第6段階(2003年～) 市民協働センターの設立、無作為抽出された住民によるまちづくりディスカッション

本稿が対象とするのは、三鷹市コミュニティ行政の基盤が形成された第1段階から第4段階の最初までのほぼ20年間である。

## 2. 三鷹市のコミュニティとコミュニティセンターに関する考え方——『三鷹市基本計画』をてがかりに

### (1) 第二次中期計画のコミュニティ・センター計画

1978年策定の『三鷹市基本計画』に先だって「コミュニティ・センター計画」を示した1971年の『第2次中期計画』を見ておくことにしよう(三鷹市 1971)。

この計画は、1966～1970年を計画年次とする第1次中期計画を引き継ぐものとして策定され、1971～1975年を計画年次とする5カ年計画である<sup>1)</sup>。この計画では、「第1の目標」として「快適な生活環境の基盤である諸都市施設の完成」があげられ、1974年度の公共下水道全市域整備完成や1975年度既設義務教育施設の全校鉄筋化完了など6項目が挙げられている。コミュニティに関しては「第2の目標」として、「コミュニティの育成のための活動拠点であるコミュニティセンターの建設」をあげ、1975年度までに3センターの建

設を目標として掲げている<sup>2)</sup>。

『第2次中期計画』にはコミュニティとコミュニティセンターについて、次のような記述がされている。

「……現代都市社会が持つ問題は、人間性の問題と深く係わり合っており、その解決は単に行政サイドの努力によってのみなし得るものではありません。市民各人が自らの問題としてとらえ、考え、隣人と相携えて行動するものでなければ真の解決は望めません」(三鷹市 1971: 1)

また、住民主体のコミュニティ形成と活動拠点としてのコミュニティセンターについては次のように述べられている。

「……これからの行政努力の方向は“コミュニティ”つまり隣人との連帯意識に裏打ちされた近隣社会をはぐくみ、誰もが明るく健康的で安心して暮らせる街を築くことにあります。しかし、そのことは市民各人の心の持ち方、考え方の問題でもあり、主体は考え、行動する市民各人であるわけです。従って、行政の役割は、コミュニティ活動の動機づけとその場を提供することにあります」(同)

「コミュニティ活動の場はコミュニティ全域ですが、その拠点となる施設をコミュニティセンターと呼ぶこととし、その早期整備を目指すこととしました。コミュニティセンターは、民政施設、保健衛生、教育文化、一般行政を網羅した総合的公共施設であり、また地域住民の連帯を示す象徴的施設です。コミュニティセンターは地域住民によって自主的に運営される施設です」(同)

ここにおいて、その後に継承されていく三鷹市のコミュニティ行政の原則が示されている。第1に、住民主体の原則である。行政の立場からは、「コミュニティ問題に関する行政の役割は、コミュニティ活動への動機づけと活動の場を提供すること、つまりコミュニティ活動の手段と媒体とを用意する限りにおいて近隣社会の創造に係わりあうこと」(三鷹市 1971: 4)を宣言することとなった。第2に、コミュニティセンターの住民管理の原則である。住民主体の原則から導かれて、コミュニティ創造の媒体であるコミュニティセンターは「住民によって自主的に運営される施設」と定義された。第3に、市民自治の原則である。この中期計画の段階では「市民自治」というタームは使用されていないが、「コミュニティは、市民ひとりひとりが地域の問題について共通の関心を持ち、主体的に考え隣人と相携えて行動することによって形成されるものであり、主体的な意思の接触と交流こそがコミュニティをはぐくむ土壌となる」(三鷹市 1971: 4)という方向性は、市民自治の単位としてのコミュニティという考え方を示唆しているものと理解することができよう。

そもそも三鷹市のコミュニティ行政は、当時の市長・鈴木平三郎の発想によるところが大きい<sup>3)</sup>。しかし、それだけではなく「当時の三鷹市にはコミュニティ施策を必要とする状況もあった」(一條 2000: 20)という。「60年に9万人であった市の人口は70年には15万人に膨れ上がり、学校や道路などの整備が追いつかない状況であった。また転出者も多く、4年間で市民の約4割が入れ替わってしまい、地域や市政を知らない、関心がない市民が増えていった。それにともない、昔からあった町会・自治会などの地縁団体の組織率も大きく低下し、新住民と旧住民が対立する問題が起こる中で、いかに地域のコミュニティを作っていくかは大きな課題だった」からである(同: 21)。

## (2)『三鷹市基本計画』の構成

三鷹市では1975年に『三鷹市基本構想』(第1次)を議決し、この基本構想にもとづき、3年後の1978年10月、『三鷹市基本計画』(以下、『基本計画』)を策定した。この『基本計画』において、先の『第2次中期計画』を引き継いで、三鷹市のコミュニティ政策の基本的方向が示された。

ところで、この『基本計画』では、政策課題を具体的な政策として実現していくために、次のような構成をとっている。はじめに「現況と課題」の分析がおこなわれ、「基本的方向」が示される。次いで計画期間内での長期目標とシビルミニマムが提示され、それが「施策の体系」として大きくくりとなり、5段階目に具体的な施策が示される(「施策の実現」)(三鷹市 1978: 9-10)。

『基本計画』の目次は大きく第1編「総論」と第2編「各論」に分かれ、第1編が第1部から第3部、第2編が第1部から第5部で構成される。第1編第2部「計画の基礎」には「都市自治の原則」や「地域性の原則」など、この計画を貫く原則が示されており、こうした原則が、下で述べるような市民参加、市民自治、コミュニティ形成という基本的方向に結びついていくことになる。

## (3)『三鷹市基本計画』におけるコミュニティ

では、どのような都市をどのような方法で作っていかうとするのか、『基本計画』の内容をみてみよう。『基本構想』から導かれる『基本計画』の基本目標は「ふれあいをもつ生活都市～新しいコミュニティの創造を求めて～」である。この基本目標は、前半の「ふれあい」と後半の「生活都市」を分けて考えなければならない。まず後半であるが、「生活都市」は次の4つの都市構造を内容とする。(1)安全と快適の高環境都市、(2)希望としあわせの高福祉都市、(3)創造と向上の教育文化都市、(4)自治と参加の市民自治都市である(三鷹市 1978: 11)。そして前半の「ふれあい」であるが、これはコミュニティ形成を意味しており、すなわちコミュニティ形成を通じて、(1)～(4)の具体的都市像を実現していかうという計画の構造となっている。この『基本計画』では「新しいコミュニティの創造を基本に、(1)生活環境

の向上、(2)市民福祉の充実、(3)教育文化の高揚、(4)市民参加による自治の推進などの課題が達成された都市の姿が『ふれあいをもつ生活都市』です」(三鷹市 1978: 11)と表現される。

生活都市を創造する方法として位置づけられるふれあい＝コミュニティについて、『基本計画』ではどのような記述があるのだろうか。第2編「各論」の第1部は「『ふれあい』を推進する」と題され、その第1が「ゾーニング」にあてられている。ここでベース・ゾーニングと並んで「地域市民の生活に根ざした～『コミュニティ・ゾーニング』を設定」することが基本的方向として述べられる。さらにコミュニティ・ゾーニングは、近隣住区とコミュニティ住区の2つのレベルで例示される。前者はおおむね24区で人口規模にして5,000～10,000人、後者は2～4の近隣住区が集合した範囲で、人口規模にして20,000～30,000人程度であり7区が設定される(三鷹市 1978: 29)。

第1部「『ふれあい』を推進する」の第2が「コミュニティ」である。コミュニティに関する「現況と課題」にはコミュニティセンター建設の経験<sup>4)</sup>から、多くの課題が述べられることとなった。いくつかをピックアップしておこう。まず、コミュニティに対する理解不足である。それは「コミュニティ施策が進められてから間もないこともあって、コミュニティについての基本的考え方、コミュニティ施設のあり方、市民の役割、行政の役割とその対応などの面で、検討すべき課題をかかえて」(三鷹市 1978: 31)いと表現され、具体的に例示すると、「コミュニティ醸成の基本的な問題について、市民間の共通の理解が得られるような方途を講ずる必要」があること、コミュニティセンターの整備という施設中心のコミュニティ施策だけではなく「今後は、地域や市民生活に密着したコミュニティのあり方が中心課題となるような総合的な取組みの研究と方法を確立する必要」があること、「コミュニティ活動を直接の目的としている住民協議会は、充足して間もないこともあって、組織機能としていろいろな問題点をかかえていること」「行政と市民が一体となってコミュニティ活動を推進する組織やグループの育成強化を図ること」(三鷹市 1978: 31-32)である。

コミュニティ施策の「基本的方向」は、次のように述べられている。

「コミュニティ行政の基本を、(1)市民と市民のふれあいを起点に、(2)生活意識と行動に根ざした生活圏(近隣住区、コミュニティ住区)を中心とした福祉生活を市民主体によって進め、(3)主体的な参加のための体制と回路づくりを基礎とした行動により生活環境の整備を行ない、(4)総合的には市民の地域への関心を醸成して市民ひとりひとりの人間性の回復と開花を目指し、生命の反映を実現する共同体の達成として位置づけることとします」(三鷹市 1978: 33)

「コミュニティづくりは市民生活そのものの実現であり、地方自治の実体を実現するものであるとの基本的立場から、『生活コミュニティ』、『自治コミュニティ』を中心

に働きかけるものとし、コミュニティ施策の展開を図ります。具体的には、コミュニティ活動における市民と行政の緊密化、コミュニティ生活の創造と防衛、草の根自治的な市民組織の確立などについて市民の理解を求めます」(三鷹市 1978: 34)

この基本的方向に従って示されるシビルミニマムは6項目あるが、うち3項目を取り上げておこう。

「市民の日常生活に根ざしたコミュニティ活動の育成と行政のコミュニティ推進に対応した組織整備をない、コミュニティ住区を単位とした、草の自治的な理想的市民活動組織を育成し、住民自治の実体化を図ります」(三鷹市 1978: 34)

「近隣住区(ふれあい区)、コミュニティ住区の階層に対応した、コミュニティ活動のための施設整備、組織の強化などを行ない、よりよいコミュニティ活動の育成を行います」(三鷹市 1978: 34-35)

「各コミュニティ住区に、コミュニティ活動の拠点施設であるコミュニティ・センターを設置します(計7か所)」(三鷹市 1978: 35)

こうしてコミュニティ形成が地域ごとの住民自治の実現をめざすものであることがはっきりとうたわれることになる。また、そのための拠点としてコミュニティセンターの役割が与えられる。つづく「施策の実現」においても、首尾一貫してコミュニティ形成をつうじて住民自治を実現して行こうとする姿勢が見られる。その記述の一部は次の通りである。

「コミュニティ・センターは、『市民の、市民による、市民のための施設』として、コミュニティ活動の拠点としての役割を果たすようコミュニティ住区に1か所ずつ設置します(計7か所)。コミュニティ・センターの施設内容は、地域の特性を反映してコミュニティの市民の総意により決定されるものですが、生活に根ざし、生活を創造するコミュニティが市民自治により醸成されることが望ましいことにかんがみ、『市民生活の創造の場』、『市民自治実践の場』、『市民自治実践の拠点』として機能するよう期待するものとします」(三鷹市 1978: 36)

また、「コミュニティ自治の推進」の項には次のように書かれている。

「コミュニティは、市民のふれあいを起点として、構成員の参加によってコミュニティの課題を調整し、解決して、コミュニティにおける共通の福祉の実施、市民の権利

の擁護などを市民主体に実現することを目指すものです……コミュニティ自治を一層推進するため、コミュニティを単位とした、コミュニティ・カルテ(地域生活環境診断)を作成し、コミュニティ自治の姿勢への十分な反映に努めます」(三鷹市 1978: 37-38)

このようにして、コミュニティとそれを単位とした市民自治とが連動して三鷹市の市民参加行政をかたちづくっていくことが想定されたのが明らかである<sup>5)</sup>。その市民参加については、『基本計画』の第2編第5部第1の「自治と参加を推進する」のパートで詳述されることになる。このパートは次の記述からわかるように『基本計画』で示された施策を実現していく方法論を示していると理解できる。

「自治と参加の推進のためには、国や都、他の自治体との機能分担と協働、さらに企業等民間サイドの協力を図りつつ、なによりも市民と市行政が“計画実現”に向けて創意ある英知とエネルギーを結集することが基本となります。そこで、計画を市民本位に実現するための市民と行政の役割、協働体制の課題を明らかにします」(三鷹市 1978: 199)

ここでまず注目しておかなければならないのは、市民参加の定義がされていることである。

「市民本位の計画実現とは、“市民の市民による市民のためのまちづくり”であり、地方自治本来のありかた(自治の本旨)として市民自治と団体自治の推進です。市民自治とは、市民ひとりひとりが自治の主権者としての『権利』と『責務』を持ち、まちづくりの決定過程に参画し、その決定を共有することをいいます。このことが『市民参加』です」(三鷹市 1978: 199)

コミュニティとの関連では、コミュニティ住区のコミュニティ活動との連携を通じて市民参加の実現を図ろうとする。

「市民への行政情報の提供を図り、市民の英知とエネルギーの結集方策としての市民参加の体制を、コミュニティ住区のコミュニティ活動を基盤にシステム(回路)化し、確立します。そして、市民自治の理念に根ざした新しい市民参加を推進します」(三鷹市 1978: 199)

したがって、『基本計画』にもとづく実施計画の策定はコミュニティを基盤とした市民参加によっておこなわれることになる。その具体的な手段として導入されたのが「コミュニ

ティ・カルテ」の作成である。「コミュニティ・カルテ(地域生活環境診断)とは、コミュニティ住区民が、近隣住区ないしコミュニティ住区内の生活環境の診断を自主的に行ない、現況の認識(現況値)と希望の度合(希望値)を把握するもの」(三鷹市 1978: 200)で、「基本計画の目標とシビルミニマムの実現を具体化するために、市は、3年ごとに『実施計画』を策定」(同)するが、このための資料としてコミュニティ・カルテが利用されることになる<sup>6)</sup>。

さらにもう1つ、市民参加のルートをもうけることがうたわれる。

「(1)青少年育成、(2)消費生活、(3)交通安全、(4)福祉ボランティア、(5)ゴミ問題、(6)防災など、自主的な活動を実施している分野は、市民合意のなかから各住区のコミュニティ活動として再編成し、『〇〇コミュニティ住区の〇〇委員会』とします。この各住区の委員会の代表によって、全市レベルの部門別市民会議が設置されることになります」(三鷹市 1978: 201)

「部門別市民会議は、各コミュニティ住区の活動のなかから問題が提起され支えられ、かつコミュニティ住区へフィードバックするという両者の有機的な連動の回路と活動をおこなうものとします」(同)

「各市民会議は活動分野に応じて、“市と市民との協働、分担のあり方や行政への見直し、提言”などを、住区の活動を基盤に、全市的の市民参加の見地から『市民参加』として行なっていくものです」(三鷹市 1978: 202)

このように生活課題ごとの部門別住区委員会をコミュニティ住区ごとに設置し、それを全市レベルの市民会議へと統括することで、地域からの市民参加のルートをはかつていこうという構想である。同時に、こうした市民参加のルートは、フィードバックシステムとして成立することが構想され、「行政情報システムの確立」が盛り込まれている。

「市民のコミュニティ活動を基盤とした市民参加システムの確立には、市民の提案や政策形成への参画を前提として、市民への情報提供、市民意向の収集そしてフィードバック回路が常にスムーズに流れ、連動していなければなりません」(同)

そのために「全職員の広報・公聴マン化」「市民参加推進の専門部門の設置」「情報取扱基準の設定」などの諸施策が計画されている(同)。

周知のとおり、コミュニティ行政への先鞭を付けたのは国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会の報告書『コミュニティ——生活の場における人間性の回復』(経済企画庁国民生活局編 1969)であった。この報告書ではコミュニティを「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の



共通目標をもった、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団」(同：9)と定義し、古い生活共同体から離脱した個人(あるいは核家族)を新しい中間集団＝コミュニティに再組織化していくことが課題とされたといつてよいだろう。また、行政の広報・公聴機能を充実させ行政と地域住民との間の情報をフィードバックする仕組み、つまり「コミュニティにおける住民の要求を受けとめ、またこれに向かって行政の問題を問いかけていく行政の機能」(同：33)が重要であることも指摘されている。

先にも述べたように、三鷹市のコミュニティ行政は発端では鈴木平三郎市長の独自の発想の基づいていたといえよう。特に、ドイツに学んだ当時の日本ではユニークな施設としてのコミュニティセンターの構想はそうである。その意味で、国レベルのコミュニティ政策とは距離があったかもしれない<sup>7)</sup>。しかし、国民生活審議会報告の内容と、『基本計画』に示された三鷹市のコミュニティ政策とを照らし合わせると、共通する点があるのも事実である。ひとつには、急増する流入人口を地域社会レベルでいかに再組織化するかが課題であったことである。「コミュニティの醸成」とは、まさに旧来の地域的な生活共同体から離脱した、あるいはそもそもそうした共同的基盤をもたない住民層をいかに組織化するかが課題だった<sup>8)</sup>。また、行政と市民との関係を、広報・公聴を媒介とする情報のフィードバック・システムとして構築するもくろみも共通する点である。もちろん、こうしたもくろみが成功したかどうかは別問題である。

しかし、『第2次中期計画』と『基本計画』にはじまる三鷹市コミュニティ行政初期段階の特徴を、述べるなら次の諸点をあげることができる。

第1に、コミュニティセンターはコミュニティ活動の拠点となる施設として位置づけられたことである。また、第2に、市民自治・市民参加のルートづくりとしてコミュニティづくりが構想されており、その意味でコミュニティ活動の拠点としてのコミュニティセンターは、市民自治・市民参加の装置として期待された。第3に、当時としては斬新な管理運営の手法として、地域住民によって構成される公共的団体による「住民管理」が導入された。これを契機とする草の根自治組織の展開が期待された。これらを総合して、第4に、市民参加による計画行政をすすめるためのシステムとしてコミュニティが位置づけられたのである。

『基本計画』で三鷹市が企図したコミュニティは、次の2系統のコミュニティであった。ひとつは「生活コミュニティ」である。生活コミュニティは「子供から高齢者までの総合視点に立っての、生活文化環境向上のまちづくり」(秋元 1993: 173)であり、コミュニティセンターの建設→住民協議会の発足→自己充実的なコミュニティ活動の展開という文脈で理解できる<sup>9)</sup>。一方の「自治コミュニティ」は「自治の推進と市民参加のシステムづくり」(同：174)であり、コミュニティセンターの建設→住民協議会の発足→市民参加と草の根自治組織の成長という文脈を描くことができる。いずれにせよ「コミュニティの施設づくりは……単なるハードとしてでなく、ソフト＝行政システムの革新や、自治の進展を促す

ものとなることが肝要」(同: 175)と考えられた。

### 3. 住民協議会と市民参加

#### (1) 住民協議会の概要

地域住民を主体としてコミュニティセンターの管理運営を行っていくため、また市民自治の担い手を育てることを期待されて組織された三鷹市の住民協議会の概要を述べておくことにしよう。三鷹市には7つのコミュニティ住区が設定され、それぞれにコミュニティセンターが設置され住民協議会が組織されているが、その詳細は事例的に後述することにして、ここでは住民協議会の組織・経費などを概説する。

7つのコミュニティ住区を平均すると面積は約2.4平方キロ、人口は平均25,000人弱である(2007年度現在)。7コミュニティセンターのうち、総来館者数(2005年度)が最も多いのは連雀コミュニティセンターで約135,000人、最も少ないのが井の頭コミュニティセンターで約72,000人である(三鷹市企画部秘書広報課編 2007: 406-410)。建物の規模は3,500平方メートル前後の施設が多く、一部を除いて体育館、プール、テニスコートなどのスポーツ施設をもっている。

建設にあたっては地域住民の声を反映させ、開館後は地域住民による公共的団体である各住区の住民協議会に管理委託されてきた<sup>10)</sup>(2006年度からは指定管理)。当初から「行政は『金を出す、口は出さない』ことを基本方針として、地域の住民によって管理、運営されている」(鈴木 1975: 93)のである。運営資金は全額三鷹市からのコミュニティ・センター運営費助成金でまかなわれる。この助成金の内容は大きく3つに分かれ、施設の維持管理のため(施設管理事業費)<sup>11)</sup>、住民協議会が直接雇用する事務局職員等の人件費のため(施設運営事業費)、住民協議会の活動のため(活動事業費)であり、2005年度の総額で約5億8千万円、1住民協議会あたりの平均で8,300万円となる(三鷹市企画部秘書広報課編 2007: 406)。助成金に含まれる活動事業費は住民協議会によって差はあるがおおむね400万円程度、これに住民協議会の自主財源などを加えて実際の活動の資金となっている。

住民協議会の事務局は住民協議会が独自に職員を雇用している。事務局長と正職員をあわせて5～7人、その他に臨時・嘱託などをおいている。事務局長は三鷹市職員の定年退職者が務めるケースが多い。

住民協議会のメンバー(委員)は必ずしも自発的に参加しているわけではない。住区内の各種団体から選出される委員が、全委員の一定割合を占めるからである。しかし、これ以外に委員の公募枠を設けて地域住民の自発的参加の機会を設けている。委員は、交通費などの実費弁償の他は無給である。各住民協議会の委員の数はまちまちであるが、最大で140名程度である。

各住民協議会には内部組織として5～7の部会がおかれている<sup>12)</sup>。部会から部会長・副部会長が選出され、これに委員全体から選出される会長・副会長・会計・会計監査などの役職者を加えて役員会が構成される。役員会とは組織的に独立し、コミュニティセンターの管理運営に関する事項を担当する運営委員会をおいている住民協議会もある。総会は年に2回、3月に次年度の事業計画と予算をおもに審議する総会、6月に前年度の事業報告と決算をおもに審議する総会が開催される。

## (2) 住民協議会と市民参加

『基本計画』で市民参加から市民自治をめざす手法として提示されたコミュニティ・カルテの作成が3回にわたって実施された。第1回のコミュニティ・カルテの作成は1979年から行われたが、これが実質的に住民協議会が市民参加による行政計画づくりに関与した最初の機会であった。次いで、第2回コミュニティカルテの作成が1984年に実施される。コミュニティ・カルテの作成は、市内の各住民協議会のメンバーに加えて市職員も参加しながら「住民協議会がコミュニティ住区内の生活環境診断を行い、現況の認識(現況値)と希望の度合い(希望値)を把握するもの」であり、「アンケート調査、実地調査(フィールドワーク)、そして地域集会の手法によって作成していく」(一條 2003: 93)ものである。こうして作成されたコミュニティ・カルテは、『基本計画』の第1次・第2次実施計画の策定に活かされ、同時に「市民自身の手によって地域の問題や要望が集約・分析され……住民協議会の活動指針にもなる」(同)ものと行政サイドからは評価される。

2回にわたるコミュニティ・カルテの作成によって明らかになったの、上述のようなメリットではなかった。2回の作成過程で明らかになったのは、次の3点の課題・問題点である(三鷹市生活文化部コミュニティ課 1996: 44)。ひとつは「カルテの要望を全ては実現できないまま、次のカルテを実施することになる」問題である。要望事項によっては実施主体が異なるなど、市だけでは対応できないものがあるし、計画上の優先順位との調整が必要になるなど、実現困難や実現までに時間がかかるものがあった。2つ目は「住民の要求に応じる行政という構図が定着し、協働のまちづくりになりにくい」ことである。要求する市民と承る行政という構図ができてしまい、市民がまちづくりのために主体的に行動する芽を摘んでしまうおそれが出てきた。3つ目は「地域のマイナス点のみが強調され、まちづくりのイメージが広がりにくい」点である。コミュニティ・カルテは、住区内の生活環境診断をおこなうが、これは同時に地域の問題点を探し出す作業でもあり、将来的なまちづくりのイメージに結びつかなかった。

このようなコミュニティ・カルテ実施の反省を踏まえて第3回コミュニティ・カルテ作成(1987～1989年)の際に導入されたのが「まちづくりプラン」であった。「まちづくりプラン」は、コミュニティ・カルテで現況を把握した後、10年後の住区の将来像を検討し、福祉や生涯学習などのソフト面だけではなく、道路や公園整備のようなハード面においても住

民協議会がモデル事業地区を選定し、具体的な事業案をイメージパースによって作成する」(一條 2003: 94)ものである。各住民協議会がどのような提案をしたかについては、事例的にはあるが後述する。

このようにコミュニティ・カルテの作成からスタートして市民参加の実践をおこなってきた住民協議会あるいは三鷹市のコミュニティ行政に対して、疑問が提起されなかったわけではない。1989年3月に刊行された三鷹まちづくり研究会第2分科会の中間報告書『コミュニティの理念と現実』に寄稿された市職員の論文<sup>13)</sup>にもそれを見ることができる(三鷹まちづくり研究会編 1989)。たとえば、「コミュニティの目標は、地域における生活の向上改善である。すなわち、自己あるいは家庭だけでは達成できないことを、地域の人々の主体的な参加、協力によって実現していくものである」が、現実には「コミュニティの現状はコミュニティ施設の建設、住民組織づくり、コミュニティ活動の展開を通じて、『生活コミュニティ』の定着化は達成されつつあるが、『コミュニティ自治』までには至っていない」という指摘がある(柴田 1989: 41)。その理由の1つとして「現在、課題ごとに設置されている市民会議や各種の審議会、委員会等にコミュニティ住区の代表市民の参加を求めたり、コミュニティ・カルテづくりにより市の基本計画の改定や実施計画の策定に反映させるなど、住民参加のシステムはつくられているが、次第に形式化しつつあるといえる。行政への住民参加には、住民組織の場合と同様に、委員の固定化、長期化、重複化の傾向が表れ、片寄りと停滞が懸念されている」ことをあげ、「多様な階層の住民が、それぞれの生活領域においてもっている価値体系にもとづき意見を出し合う」ことが、必ずしも実現できていないと分析している(同)。「コミュニティ行政の最大の課題は、『コミュニティ自治』をいかに推進するかにある。地域社会における生活の充実向上は、この視点なくしては達成されない」(同: 50)。その実現のために、「小規模集団による参加的民主主義にもとづく地方自治の理念」を深化させ「住民組織の多元性、多様性、自主性、自発性を基本としたソフトなシステム」としての「近隣自治システム」を確立するという意欲的な提案(同)にむすびつく。

また、一方には、コミュニティ活動に自治や参加の理念が付与されることで、住民協議会が気負わざるをえず、「コミュニティ・センターを自主管理することと、地域住民の自治的な問題には大きな乖離があつて、住民組織は自治的であつてほしいが、コミュニティ住区の人間的なつながりや、環境整備についても[住民協議会に]責任があるかのようなイメージは、現在の住民協議会には荷が重いのではないだろうか」という認識も示されている(大石田 1989: 62-63)。したがって「[コミュニティセンターに]当初の目的である地域の活動の象徴としての意味を持たせ、自然な地域活動の発展をゆっくり見守るのを、住民協議会の役割としてはどうだろうか」(同: 64)という提案にむすびつく。

1989年という「まちづくりプラン」がまとまりつつある段階で、コミュニティセンターや住民協議会に対する認識が一樣ではなかったことが、こうした議論からよくわかるとい

えよう。当時の市民自治、コミュニティ活動の現実には、『基本計画』が描いたコミュニティセンターや住民協議会のあり方・役割を順調に実現しているものとはとらえられていなかったようである。

#### 4. 住民協議会の現状

ここでは、住民協議会やコミュニティセンターの現状から、1978年の『基本計画』に示された三鷹市の市民参加、市民自治の理念がどのように継承されているかを考えてみたい。市内7つの住民協議会のうち3住民協議会について2008年の8月に実施したヒアリング調査および文書資料などからその現状を紹介したい。

##### (1) 新川中原住民協議会

この地区は市の南東部に位置する。新川中原住民協議会が管理運営する新川中原コミュニティセンターは、市内5番目のコミュニティセンターとして1982年4月に開館した。コミュニティセンター建設のための地元側の検討組織としてコミュニティ研究会が1978年9月に発足、その後これが発展的に解消して、会則案等検討のための住民協議会設立準備会が発足(1981年1月)、1981年11月に新川中原住民協議会が発足した。敷地面積が約4,298平方メートル、プール、体育館を含む総床面積が約3,700平方メートルの施設である(三鷹市生活文化部コミュニティ課 1996: 60)。

住民協議会のメンバー(委員)の任期は2年で、2008年度は140名であるが、その選出は住区内の町会・自治会(18団体)をはじめとする団体からの推薦および個人の公募からなっている<sup>14)</sup>。公募による委員は67名(実数)である。委員は、住民協議会に設けられている7つの部会(総務・広報・文化・体育・厚生・環境・防災防犯)のいずれかに所属して活動する。部会による活動以外に住民協議会が全体をあげて実施する行事としてコミュニティまつり、コミュニティ運動会、盆踊り大会があり、これはいずれも実行委員会をおいて取り組んでいる。委員の中から役員<sup>15)</sup>が選出され、役員会が毎月1回開催される。定期総会は毎年3月と6月に開催される。事務局には事務局長を含め7名の職員が勤務している(正職員5名、嘱託2名)。

さて、新川中原住民協議会の活動であるが、上記の全体事業以外は、各部会によって実施される。各部会の役割は次のように規定されている(新川中原住民協議会編 2008: 7-8)。

##### 1) 総務部会

住民協議会の全体事業についての部会間の調整、総会の提案事案の作成

町会・自治会代表者との懇談会の開催

住民協議会委員の研修事業として、コミュニティに関する講演会等の計画実施

その他各部に属さない案件の処理等

## 2) 広報部会

住民協議会発行の広報紙づくりを担当、年8回発行する広報「ふれあい」には、地域の情報、住民協議会の活動内容、行事のお知らせ等を掲載し、原稿づくりから編集まで行う。「ふれあい」は地域住民の協力により全世帯に配付する。また、ホームページによる広報活動、住協主催の全体事業のポスター作成や写真等による記録づくり、住協パンフレットの作成等

## 3) 文化部会

コミュニティセンターの各施設を利用し、地域住民の希望を取り入れた教室や教養講座の計画実施。文化探訪、美術見学会、音楽サロン等の鑑賞会、憲法平和事業見学会の開催。

## 4) 体育部会

スポーツを通じ、地域住民の健康づくりと親睦を深めるための各種大会の実施  
ソフトボール、バレーボール、少年軟式野球、少年サッカーなどの大会  
各住協対抗スポーツ大会、水上カーニバルの実施等

## 5) 厚生部会

福祉関係、子供関係、消費者関係の三つを柱として、地域住民に役立つ事業の計画実施

高齢者・障がい者との交流会、新中いきいき大学、七夕まつり、クリスマスの集い、幼児対象お話し会、ふろしき市等

## 6) 環境部会

住みやすく、明るい快適な環境づくりのための諸活動

郊外、ゴミ問題等の学習会・見学会の実施、および花いっぱい運動、美化運動など  
各種実践活動、地球環境調査等

## 7) 防災防犯部会

地域の青少年の健全育成をはかるため、春のミニ運動会、秋の大迷路、冬のお楽しみ会等新川中原地区の子供たちのための楽しい事業の実施等

地区内の町会・自治会とは年に2回の懇談会を開催している。この会合がもたれるのは住民協議会は町会・自治会よりも新しく地域で組織されたものであり、町会・自治会との連携・協力関係を維持するためにも、住協の活動の連絡あるいは調整が大切だという理由による。また、コミュニティセンター利用団体との懇談会も開催しており、おもにセンターの利用に関する要望を聞く機会としている。

その他、外部の団体との関係はあまりない。特定のNPOと連携する活動も今のところ行われていない。三鷹市市民協働センター<sup>16)</sup>とも特に関係を持っていないが、その理由は

協働センターが全市的なレベルでの協働を課題としているのに対して、住民協議会は地域レベルでの協働を目的とする団体であり、そもそも設置の目的が異なると考えているからである。

三鷹市との協働事業は数多くある。年間に45の委託事業(2007年度)がある。社会教育会館や健康推進課との連携事業が代表的である。その他にも市の実施事業で年間13~15回程度このコミュニティセンターを使用している。

さて、新川中原住民協議会の活動をふり返ると、1989年に策定された「まちづくりプラン」に注目しなければならない。既述のように、市内の各住民協議会が市職員の参加もえて「まちの将来像」を描いたものが「まちづくりプラン」であった。ここで新川中原住民協議会は「まちづくりモデル事業案」として3つの提案を行っている(三鷹市 1989: 111-126)。1つ目が「仙川流域の親水公園化」であり、住区内を流れる都市河川の親水公園化、すでに埋め立てられた池(新川地区の丸池)の復活、川に沿った遊歩道の整備などが盛り込まれている。2つ目は「中央道高架下利用の施設」で地区内を横断する高速道路・中央道の高架下空間を利用した体育館などの建設を提案している。3つ目は「新川中原コミュニティセンタープールの温水化について」である。コミュニティセンターから約400メートル離れた位置にあるゴミ焼却施設の廃熱を利用してコミュニティセンターのプールを温水化し、通年利用を可能にしようというプランである。

このうち、「仙川流域の親水公園化」は1992年策定の『第2次基本計画』、さらに1994年策定の「緑と水の回遊ルート整備計画」に盛り込まれた。これらにもとづき1997年2月から11月まで「丸池復活プランづくりワークショップ」というまちづくりワークショップが開催され、池の復活と周辺の公園整備のプランが住民の手によってつくられた<sup>17)</sup>。ワークショップは、財団法人三鷹まちづくり公社(当時)のサポートのもと、住民協議会とは別に丸池復活プランづくり運営委員会が組織されこの運営委員会が主催した。この運営委員会の会長は当時の新川中原住民協議会会長がつとめたが、参加者は住民協議会の委員は少数派であり、多くは地域内外の住民であった。ワークショップによって「白紙の段階から」<sup>18)</sup>つくられたプラン(基本設計・実施設計)に従って1999年から施工され、2000年春に「丸池の里」として開園している。

新川中原住民協議会が中心になってとりまとめた「まちづくりプラン」の提案は、提案から10年の歳月をかけて、仙川に関する部分が実現していくことになった。プランの作成からワークショップの実施へと、市民の思いが「白紙の段階から」実現していったプロセスであった。では、まちづくりプランが実現した後、住民協議会として「丸池の里わくわく村」<sup>19)</sup>とはどのような関係にあるかといえ、交流はあるが、住民協議会とは別の団体であり、側面的に応援する立場<sup>20)</sup>であるという。また、丸池の里は住区内に完成した公園ではあるが、住民協議会が丸池の里に関連する活動を主催しているということはない。

では、「まちづくりプラン」における「仙川流域の親水公園化」以外の2つの提案はどんな

ったのであろうか。これらについては、三鷹市から事業化はしないという回答があり、それ以降は住民協議会としてはとりたててアクションを起こしてはいない、つまりは“終わった話し”になったということである。

地域のさまざまな課題・問題について、住民協議会としての基本的な態度は「住民協議会は、地域内の課題について、住民の要望などをまとめて行政に伝えることはしない」「利害が対立する問題は、将来的に地域住民の間に混乱を引き起こすことがあるので、住民協議会としては関わりをもたない」「まちづくりをめぐる住民の合意形成をはかることは住民協議会の役割ではない」ということになっている<sup>21)</sup>。

では、住民協議会の役割は何だと考えているのであろうか。もっとも要点をついているのは「各部会が開催する行事に地域の人々が参加することによって、地域の人たちどうしのコミュニケーションをはかる」ということだろう。住民協議会が心がけることは「人と人とのつながりがすべて」であり、そのために「地域の人々の顔が見える活動をする」とが重要である。こうした役割を通じて、たとえば「子どもが学校を卒業すると地域との接点を失いがちになる地域住民や、よそから転入してきた住民にとって、住民協議会は地域との接点を提供する」ことになるのである<sup>22)</sup>。

## (2) 西部地区住民協議会

西部地区は三鷹市の北西部をしめるコミュニティ住区で、深大寺地区、野崎地区、井口地区からなる。西部地区住民協議会が管理運営するのは井口コミュニティセンターで、市内3番目のコミュニティセンターとして1979年4月に開館した。コミュニティセンター建設のためのコミュニティ研究会は1977年8月に発足、1977年5月に会則案等検討のための住民協議会設立準備会が発足、西部地区住民協議会の発足は1978年11月である。敷地面積が約5,028平方メートル、プール、体育館を含む総床面積が約2,864平方メートルの施設である(三鷹市生活文化部コミュニティ課 1996: 60)。

住民協議会のメンバー(委員)は約110名で町会のほか、青少対(青少年対策地区委員会)、交通対(交通安全対策地区委員会)、子供会、商店会、老人会、農協支部、コミュニティセンター利用団体(自主グループ)などの団体から選出される。また、深大寺、井口、野崎の各地区ごとに公募の枠を設けているが、現在はほとんど利用されておらず、公募による委員の数はごく少数である<sup>23)</sup>。

住区には大きな町会が4つあり、住民協議会と町会とは強い関係を維持している。住民協議会役員のうち会長1名と副会長3名は、4町会から1名あて選出されている。

住民協議会には6部会(総務・広報・厚生・文化・体育・防災)がおかれており、それぞれが独自に活動を立案・実施している。各部会が実施する事業のおもなものは次の通りである(2007年度)。



1) 総務部会

遊びとおしゃべりの会(三鷹市子育て支援室と共催)、雑学大学(三鷹市西社会教育会館と共催)、コミュニティ運動会、二中地区児童生徒健全育成連絡協議会、コミュニティまつり

2) 厚生部会

健康づくり栄養教室(10回、三鷹市健康推進課と共催)、健康相談(10回、同)、修理市、野菜即売会、牛乳パック回収事業、芸能発表会、他

3) 体育部会

校庭開放打ち合わせ会議(三鷹市教育委員会と共催)、グラウンドゴルフ大会、子供スポーツ大会、住協親睦スポーツ大会、水上ゲーム大会、新春剣道大会、他

4) 広報部会

広報紙発行(12,500部、年12回)、コミュニティまつり特集号発行(12,500部)

5) 文化部会

フラワーアレンジ講習会、布ぞうり講習会、パステル画教室、ハンドベルコンサート、クリスマス会、坂爪いちお新春コンサート、タイルアート講習会、他

6) 防災部会

上級救命講習会、防災訓練関係機関打合せ会議、炊き出し訓練、可搬ポンプ操法訓練、総合防災訓練、防災関係者研修会、他

また、厚生部会(リハビリ実行委員会)が中心となって機能回復訓練事業(リハビリ事業)<sup>24)</sup>を実施している。これは三鷹市、東京弘済園との共催で週に1回、井口コミュニティセンターを会場に実施されているもので1992年からはじまっており、住区以外からの参加者もある。住民協議会の委員もボランティアとして参加している。

もう1点付け加えておかなければならないのは、2006年度から西部コミュニティ住区と範囲が一致する第二中学校区に小中一貫教育校である「にしみたか学園」が開園したことである。中学校区内の小学校2校と中学校1校が1つの小中一貫教育校「にしみたか学園」となった。にしみたか学園は「学校と保護者、地域のつながりをより一層深め、地域のみなさんが学校運営に積極的に参画するとともに、子どもたちの学習活動に教育ボランティアや特別講師として参加するなど、地域全体で学校をささえる仕組みをつくります」(『広報みたか』2006年3月19日号)というふれ込みのいわゆるコミュニティスクールである。

住民協議会は青少年育成懇談会を通じて構想の段階から関わってきた。町会や住民協議会にも、学校と地域社会とが連携する上での役割が期待されているといえよう。

(3) 大沢住民協議会

大沢地区は三鷹市の南西部に位置し、東京天文台の森や国分寺崖線、野川の流域にわさ

び田が残るなど田園的な風景に恵まれた地区である。

大沢住民協議会が管理運営する大沢コミュニティセンターは、敷地面積が約5830平方メートルと市内7つのコミュニティセンターではもっとも広い。プール、体育館を含む総面積は約3,730平方メートルである(三鷹市生活文化部コミュニティ課 1996: 60)。類似施設としては全国初ともいわれ、1974年2月、三鷹市内で最初に開館したコミュニティセンターである。

コミュニティセンター建設を前に、コミュニティセンター研究会<sup>25)</sup>が1972年11月に町会の集会所を利用して初会合を開いている。コミュニティセンター研究会は、大沢地区の3町会がいわば発起人的な役割を果たして組織された<sup>26)</sup>。3町会からの呼びかけに応じて参加した住民は当初83名(その後辞退者が20名あった)あり、コミュニティの研究、コミュニティセンターの管理運営に関する研究、コミュニティセンターの施設利用に関わる研究を活発に展開した(和田 1985: 41-61)。この研究会では「コミュニティセンターがオープンする1974年2月まで、延べ53回にわたる会議、サンプリングによる意識調査の実施を含め、真剣な研究・検討が進められ……研究会は、コミュニティセンター開設の準備を行うなかで、今日のコミュニティセンターのあり方と住民協議会という組織で始まる新たなまちづくり運動の骨格を決めることになった。また、参加を呼びかけた町会のメンバー以外の住民参加も促し、以後のコミュニティ活動を推進していく大沢住民協議会のカラーを方向付ける役割も果たした」(石崎 2004: 76)のである。市内最初のコミュニティセンターをどのように管理運営していくか、それを通じてどのようにコミュニティづくりをはかるか、先駆者としての問題意識の高さと努力・工夫の跡がうかがわれる。

大沢住民協議会には、公の施設としてのコミュニティセンターの管理を三鷹市から受託する住民協議会と、そのもとで「センターを使って行われるさまざまな事業の執行機関としての役割」(石崎 2004: 77)をもつ運営委員会がおかれた。住民協議会の組織化にあたっては「国＝自治省と論争になった」という。その内容は「公の施設の管理を〈〇〇住民協議会〉という団体では公共的団体と認められないということです。地方自治法244条2の3項の解釈の問題です。そこで市は公共的団体とするため、住民協議会では自ら規約をつくり、地域市民の全てに開放された組織とし、会議や決定の民主性の確保をはかり、営利や宗教的活動せず専らコミュニティ醸成の公共活動を行うことを定めました。この規約と役員名簿を市に提出してもらい、市が認知することで公共的団体と位置付けました」(秋元 2003: 9)ということである。ここで、「地域市民の全てに解放された組織」であることを担保するために、住民協議会は「地域の住民団体が応分の委員を選出して組織する住民組織」(石崎 2004: 77)となり、具体的には地域の全世帯が参加していると見なしうる町会をはじめ地域団体すべてから住民協議会の委員を選出することとなったのである。

大沢住民協議会の場合、コミュニティセンターに関する権能は、市との委託契約締結、コミュニティセンター運営委員会の規則改廃、コミュニティセンター運営委員の選出、年

度予算などの意思決定に限られ、その他は10名から構成されるコミュニティセンター運営委員会に任される仕組みになっていた(和田 1985: 62)。運営委員会のメンバー10名は、5名が住民協議会から選出され、残りの5名は「大沢住民協議会の組織地域内に居住または勤務する知識経験者」であり、市長が推薦する者をあてた。実質的にコミュニティセンターの管理運営にあたることになる運営委員会<sup>27)</sup>のメンバーの半数を市長推薦とした理由は、コミュニティセンターを管理運営していく上で確保されるべきリーダーの性格から次のように説明される(和田 1985: 55-56)。「およそCC[コミュニティセンター]は……多様且つ多彩な住民活動の場になることを通して、よりよい人間関係とあたたか味のある日常生活空間醸成のための有力な拠点となることを期待して設けられる施設であるから、その運営担当者は少なくとも住民の幅広いニーズをとらえ、時宜を得た事業の選択や企画立案能力を備えた機能的なリーダーが中心となることが望ましい」と、新しいリーダー層の姿が描かれる。しかし、現実はどうか。「既存の住民団体の大方は、これまで生活防衛手段として機能してきたことなどから、そのリーダーはいわゆる役職有力型がほとんどである。従来の例から推して、各団体が選出する住民協議会の委員は、これらのリーダー達となる可能性が強く、さらに住協が選出するCC運営委員についても、当然ながら同様の結果となろう。ただし、率直に言って、これらのリーダー達は、地域活動向きのリーダーであって、CCが求める機能的なリーダーではないとみてよからう」。したがって、この機能的なリーダー層を確保するために、運営委員の半数を市長が推薦するという方式が導入されたのである<sup>28)</sup>。

また、大沢住民協議会発足時の特色は、運営委員の中の1名を常任委員としたことである。その目的は「事務局管理も含め、執行機関としての実効性を担保するため」(石崎 2004: 77)であり「CC管理運営にかかる日常の実務上の責任者」(和田 1985: 67)としての役割を負った<sup>29)</sup>。1982年には市から常任委員、運営委員への報酬の打ち切りの方針が示され、「住民協議会と市との間でボランティアの有償制について議論が交わされることとなり」、「結局、報酬を出さない代わりにすべての委員を公募により選出し、地域団体による推薦を廃止することになった」(石崎 2004: 78)のである。住民協議会委員も運営委員もボランティアであるから無償であるべきと主張する市と、「ボランティアとは志願兵という意味」と主張して自発性を強調する住民協議会と意見の相違があったという(和田 1985: 84)。ボランティアの自発性を重視すると、地域団体から選出されている住民協議会のメンバーは必ずしもボランティアであるとは言いがたく、大沢住民協議会は「地域団体による推薦を廃止することになった」わけで、この体制が1983～1985年度まで続くことになった<sup>30)</sup>。

1996年には常任委員が廃止され、翌年には会則の大改正が行われて運営委員会が住民協議会の内部組織に位置付けられるなど、大きな制度的改革が実施された。その後も、折にふれて組織や活動の見直しがはかられて、今日の大沢住民協議会にいたっている<sup>31)</sup>。

現在、大沢住民協議会の委員数は団体選出、公募をあわせて上限115名である<sup>32)</sup>。総務、環境、厚生、広報、文化、体育、防災の7部会がおかれており、委員はこのいずれかに属して活動する。これらの部会の他に運営委員会、臨時組織である事業実行委員会と特別委員会が、総会、役員会のもとで活動するという組織構成になっている。大沢住民協議会は、各部会の活動の他に、コミュニティまつり、高齢者演芸会、スポレクフェスティバル、コミュニティ・バザー、コミュニティ音楽会の5事業を実行委員会を組織して実施している。

こうしたイベントの以外に、大沢住民協議会の活動を大きく特徴づける要素のひとつとして「まちづくりプラン」がある。1989年に市長あてに提出された大沢住区の「まちづくりプラン」は、単にイメージパースによって描かれるハード面の将来構想だけではなく、「21世紀を展望する大沢地区のマスタープランとして大沢住民協議会の活動を方向づける」(石崎 2004: 80)ものと評価される。大沢住民協議会では、まちづくりプラン作成のための住民協議会の委員だけではなく、地域団体や個人も巻きこんだ「コミュニティカルテ・大沢まちづくりプラン作成委員会」を立ち上げ、5つの課題を設定、この課題ごとに分科会を設けて議論を重ねるという方式をとった。5つの課題とは、ふれあいと連帯のまちづくり、福祉とおもいやりのまちづくり、豊かな人間をつくるまちづくり、快適で自然豊かなまちづくり、安全・安心のまちづくりである。2年間にのべ91回の会議がもたれ、大小200もの地域的課題が掲げられることになったのである(三鷹市 1989: 1-47)。

大沢地区でのまちづくりプランの位置づけは、市の計画づくりへの参加だけではなく、「2年にわたる議論と調査の結果とは、まちづくりの主役は、地域住民自身であり、そこでの行政の役割は、住民のまちづくりへのエネルギーを側面から支えることなのだということを再確認するものであった」という(石崎 2004: 80)。こうしたエネルギーは、同年に「大沢まちづくりプラン推進委員会」を立ち上げさせ、毎年、「大沢まちづくりプラン組織別課題」を住民協議会会長に答申、これを翌年度の活動計画のなかでどのように実現するかを部会ごとに検討するというシステムをつくりあげた。さらに1995年には「コミュニティ研究会」が設置され、住民協議会活性化の方策が議論されることになった。1997年の最終報告書では「組織の活性化を図るなかで、ふれあいと交流の『文化型コミュニティ』からハードを含めたまちづくりを視野に入れた『自治型コミュニティ』への脱皮」が述べられている(石崎 2004: 81-82)。

## 5. 三鷹市のコミュニティ行政が残してきたもの

三鷹市のコミュニティ行政の出発点からおよそ20年間の展開と、住民協議会・コミュニティセンターの活動をふり返ってきた。ここで発見されたことをいくつか、最後にまとめておくことにしよう。

今日では、三鷹市のコミュニティ行政の歴史は40年にならんとしている。この間、市

のコミュニティ施策、あるいは市民のコミュニティづくり、コミュニティ活動は一貫した1つのストーリーとして語られがちである。特に、ここで見たきた20年間に築かれたコミュニティセンターと住民協議会という基盤の上に、種々の施策が積み重ねられ、市民の活動もその上に蓄積されてきたという見方である。もちろん、鈴木市政下でのコミュニティセンター構想から今日まで一貫してコミュニティ行政が継続していることは疑いのないところである。しかし、最初の20年間を見るだけでも、種々の要因が重なり合って、行政サイドからも市民サイドからもコミュニティづくりの方向性に変化が生じていることもまた事実である。

まず最初に指摘できるのは、コミュニティセンターの性格である。コミュニティセンター構想を発案した鈴木市長には、当初、地域住民の交流の場としてのコミュニティセンターという発想が強かった。既述の大沢コミュニティセンター研究会では、鈴木市長が熱心に設置を求めた「パブ」に反対の意見を表明している。「パブでの人のであいとふれあいを期待した『気のきく市長』に『反旗』をひるがえした住民側は『グサイ連中』であったのかも知れない」(和田 1985: 58)というエピソードがある。住民管理に任されるコミュニティセンターで、飲酒に原因する事故やトラブルを避けたいという住民の意向は当然であろう。そして『基本計画』後のコミュニティセンターは、交流の場としての性格よりも、「市民自治実践の場」、「市民自治実践の拠点」としての性格が強調されることになる。

そのよりどころは、地域住民が組織する公共的団体(住民協議会)による管理運営にあるといってよいが、当時はまだ新しかった住民管理という手法を採用するにあたって、さまざまは努力と工夫が必要だった。その結果として、住民協議会が公共的団体であるための要件として「地域市民の全てに解放された組織」であることが求められ、地域の全世帯を網羅していると考えられる町会・自治会をはじめ、その他の地域団体が網羅的に住民協議会に参加する制度となった。確かに、税をもとにする助成金によって公共的サービスを提供する団体であるから地域のまんべんない意見を集めて運営されることを求めるのは当然であろう。

しかし、それがさまざまな問題・矛盾を生んできたことも否めない。住民としての立場が、行政の仕事という意味での公共的な役割に吸収される傾向があるという問題である。1985～86年に2つの住民協議会が実施したアンケート調査の分析結果から、住民協議会がコミュニティセンターの利用率を上げることに腐心し、そのための工夫を模索していることを見出した大石田(大石田 1989: 59)は、「本来、住民にとってはコミュニティ・センターがどのように利用されるかは、つくった当初より住民の意思に任されており、利用率が高かるうか低かるうが『住民管理』的管理そのものに価値があるので、責任などないのではないだろうか」という疑問を提起している。住民協議会は「行政の機関ではないのだが、明らかに行政の側に立って、行政の目標達成を補助する立場をとっているということも指摘できる」という。「コミュニティ施設を住民組織に委託するメリットは……人件費減

の安上がり行政ではない。そのコミュニティ施設を使って、住民組織がコミュニティ活動をするに……」(秋元 1993: 182)のはもちろんであるが、住民組織が公共的団体を志向すればするほど、自由でユニークな住民独自の発想・着想からなるコミュニティ活動を阻害していないだろうか。

また、地域のまんべんない意見を集めるということのむずかしさも指摘しなければならないだろう。いい方を変えれば、住民合意のむずかしさということである。その理由は3つある。1つには、形式的には地域住民を網羅しているはずの住民協議会であるが、何らかの権限が付与されているわけではなく、住民協議会の決定に対する正当性は担保されていない。したがって、まちづくりプランのように住民協議会が中心となって議論した成果に対して、その議論にかかわらなかった住民から異議を唱えられることがありうる。この時、住民協議会のメンバーは地域住民が計画策定過程に参画したという有効性感覚を傷つけられることになる。2つ目には、単純にコミュニティ住区の物理的な範囲の広さ、人口の多さがある。3つ目には、一般的な論点であり、きわめてあたりまえのことであるが、コミュニティ活動が住民の居住地をその活動の場としていることである。さまざまな価値観をもち、利害の異なる住民どうしが活動するなかで対立や摩擦が生じたときに、住民が「逃げ場」もたないということの意味する。こうしたいくつかの要因が重なり合うことで、住民協議会は住民合意の形成という「市民自治」の重要な部分から撤退する、すくなくとも積極的に住民合意の形成に動くことをしなくなる傾向にあると考えられよう。

最後に、この研究の今後への課題として、もう1点付け加えておきたい。40年におよぼうとしている三鷹市のコミュニティ行政は、市民の計画行政への参加・参画の歴史でもあった。しかし、看過できないのは市民参加の単位の問題である。まちづくりプランの策定までの約20年間は、コミュニティ住区と住民協議会を単位とする市民参加の歴史である。しかし、まちづくりプランを実現していく過程に入ると「まちづくりワークショップ」といった当時としては新しい参加手法が採用されるが、ここでは組織をベースとした参加ではなく、個人をベースとした参加へと大きく舵をきるようになった。本論ではあつかうことができなかったが、その後に続く「市民プラン21会議」や電子媒体をもちいた参加手法、さらに近年の「まちづくりディスカッション」も個人の参加を前提としていた。

現三鷹市長も加わった「一人ひとりを基礎にしたコミュニティ・ガバナンスへ」と題する対談で、政治学者の森田朗が次のような発言をしている。

「私は本業が政治学者ですから、その観点からするとガバナンスというのは政治の問題だし、権力問題ですね……やはりいろいろな勢力がドロドロと戦って、それがどちらかという上からギュッとまとめていくのが昔のあり方としてのガバメント。そこを何とか水平的に一つのまとまりに持っていこうというのがガバナンスの考え方ではないかと思っている……」(清原・菅野 2004: 16)

市民参加の単位・主体が地域ベース、組織ベースから個人ベースへと移り変わることじたいが問題なのではない。問題は2つである。ひとつは、上でも述べた住民協議会の問題・矛盾をくり返すことになるが、住民協議会はガバメントでもガバナンスでもない、その意味ではきわめて中途半端な制度ではないかという点である。もう一つは、個人ベースの参加は、森田のことばを借りるなら「水平的に一つのまとまりに持っていこう」という脈絡のなかで採用されてきた参加の手法と理解できよう。三鷹市の市民参加の手法が、どのように「一つのまとまり」を形成できるかが問われているが、このとき、組織ベースの参加を置き去りにするのではなく、いかに組織と個人とを組み合わせた実効ある参加のしくみをつくることができるかが問われるのである。

# 注

- 1) 「……1969(昭和44)年には、すべての市町村に基本構想の策定を義務づけた地方自治法の一部改正が行われ、これをひとつの契機として計画行政の推進が全国的に図られるようになったのだが、三鷹市についてみると、この点でも他の自治体に先行していたことが分かる」(今村 2003: 8)。三鷹市の第1次中期計画は1967年に策定されている。
- 2) 実際にはこの期間に開館したのは大沢コミュニティセンターのみであった。1984年までに計6館が開館し、最後に残った7館目の三鷹駅前コミュニティセンターの開館は遅れて1993年である。
- 3) 「コミュニティ施策の導入も……その契機は海外視察における偶然の出会いからであった。70年に当時の西ドイツの各地を1ヵ月程視察した時、地域の住民が管理運営するコミュニティ・センターを訪れ、その施設と施設の住民管理方式に大変感銘を受けた鈴木市長は……コミュニティ・センター建設によるコミュニティ施策の導入・展開を思い立ったのである(一條義治 2000: 20)。なお、鈴木平三郎は1955～1974年まで5期20年にわたって市長の職にあった。
- 4) この『基本計画』の時点で、すでに大沢コミュニティセンターは開館(1974年2月)しており、『基本計画』策定の年に牟礼コミュニティセンターが開館している(1978年4月)。また、第3の井口コミュニティセンターも同年に着工、第4の新川中原コミュニティセンターは同年に建設準備のための動きがはじまっている。
- 5) 「コミュニティの推進は、市民自治の推進です」(三鷹市 1978: 200)という記述がこのことを典型的に物語っている。
- 6) 後述するように、コミュニティ・カルテの作成は3回にわたって実施される。1979年から第1回がおこなわれ81年に報告書が市長に報告された。また第2回コミュニティ・カルテの作成が84年におこなわれた。第3回は「まちづくりプラン」として1989年にまとめられた。
- 7) 三鷹市内には自治省による「モデル・コミュニティ」に指定された地区はない。
- 8) 「60年に9万人であった市の人口は、70年には15万人に膨れ上がり……転出者も多く4年間で市民の約4割が入れ替わってしまい、地域や市政を知らない、関心がない市民が増えていった。それにともない昔からあった町会・自治会などの地縁団体の組織率も大きく低下し、新住民と旧住民が対立する問題が起こる中で、いかに地域のコミュニティを作っていくかは大きな課題だったのである」(一條 2000: 21)。
- 9) 「住民のコミュニティ活動ですが、文化・教養・スポーツは施設[コミュニティセンター]を

使い活発に展開されます……文化・教養・スポーツ等の生活コミュニティは進展したわけですから……」(秋元 2003: 10-11)といった表現もみられ、生活コミュニティを自己充実型のコミュニティ活動が活発なコミュニティと理解することもできよう。自己充実型のコミュニティ活動については(倉沢 1998: 99-105)を参照のこと。なお、引用文中の[ ]内は引用者による補足である(以下同じ)。

- 10) 三鷹市コミュニティ・センター条例による。
- 11) 2006年度からは指定管理者制度の導入にともない、施設管理事業費は指定管理料となった。
- 12) 部会以外にも住民協議会の活動内容に応じて実行委員会などが組織される。
- 13) ここに引用する2論文の執筆者はいずれも当時企画部企画調整室の職員であった。なお、「まちづくり研究会」については(松本 2009)(片田 2009)を参照されたい。
- 14) 規約上の定数は133名である。
- 15) 役員は会長、副会長(2名)、各部会の部長・副部長(2名)、会計(2名)、会計監査(2名)である。
- 16) 三鷹市市民協働センターは、「市民、NPO・市民活動団体、町会・住民協議会などの活動や交流を支援するとともに、これからの市民と行政との新しい協働のあり方を考え、協働によるまちづくりを推進する施設です」(三鷹市市民協働センターホームページ <http://www.collabo-mitaka.jp/about.html>)として2003年に設立された。
- 17) これに引き続き1998年7月から翌年4月まで実施設計のためのワークショップが開催された。いずれも丸池復活プランづくり運営委員会の主催による。
- 18) 第1回ワークショップにおいて安田養次郎市長(当時)が挨拶で述べた言葉(財団法人三鷹まちづくり公社作成の記録映像から取得)。
- 19) 開園後の2000年10月には運営委員会が母体となって「丸池の里わくわく村」が組織され、毎年秋に「丸池わくわくまつり」を開催するなど、「丸池の里」でのイベントを主催している。
- 20) 新川中原住民協議会役員へのヒアリング調査(2008年8月19日実施)による。
- 21) 同上。
- 22) 同上。
- 23) 西部地区住民協議会役員へのヒアリング調査は2008年8月22日に実施した。
- 24) 井口コミュニティセンターの他に大沢、井の頭コミュニティセンターでも実施されている。
- 25) 「この施設[大沢コミュニティセンター]をどのように管理し、機能させるかについては、市は、地域住民に委ねたいと考えていた」(石崎 2004: 76)ため、その検討機関としてコミュニティセンター研究会が組織されたと考えられる。
- 26) 研究会の正副会長は3町会の会長がつとめたことが、「スピーディ且つスムーズに」ことが進んだ理由であるとされる(和田 1985: 63)。
- 27) 「当時の運営委員会は、審議機関としてだけでなく、センターを使って行われるさまざまな事業の執行機関としての役割も持たされており、住民協議会の中心的な存在であった」(石崎 2003: 77)。
- 28) 当初の運営委員10名の構成は次の通りである。性別では男性7名、女性3名、年齢別では20歳台1名、30歳台2名、40代々3名、50歳台2名、60歳以上2名、「職業乃至団体活動歴などは、短大教授、高校、中学教諭、青少年教育団体代表、幼稚園経営者、地域団体役員、大学生等であったが、そのうち5名は、町会、小中学校PTAなどの正副会長であり、長年にわたって地域活動に経験がある者であった」(和田 1985: 66)。なお、この推薦制は1978年に廃止され、運営委員すべてを住民協議会から選出することになった。
- 29) 常任委員は有償であった。「行政側の方針で若干の手当を支給することとなっていたが、それは



- 月額およそ5万円であった。他の運営委員についても、行政委員に準じて処遇するとの市の方針から、運営委員会開催時に1人当たり3千円の報酬が支払われていた」(和田 1985: 68)。
- 30) その後、住民協議会と地域団体との協議の結果、1986年からは地域団体選出と公募の二本立ての体制になる。
- 31) 詳述は省略するが、この間の経緯については(大沢コミュニティセンター開館十周年記念特別委員会編 1985)の他、(大沢住民協議会発足20周年記念事業実行委員会編 1993)、(大沢住民協議会30周年記念誌編集委員会編 2003)など10年ごとに編まれてきた記念誌、(石崎 2004)、大沢住民協議会が独自に編集している『委員のしおり』(平成19・20年度)などに詳しい。
- 32) 「委員の選出において、上限に満たないとき、本会の運営上支障のない場合、総会の承認を経て、現に選出した委員をもって定数とすることができる」(大沢住民協議会会則施行規則第5条2)とある。2007・2008年度の委員数(任期2年)は80名であり、うち公募による委員は15名である(2008年8月21日に実施した大沢住民協議会へのヒアリング調査による)。

#### 参考文献

- 秋元政三, 1993, 「コミュニティ施設とその管理」西尾勝編『コミュニティと住民活動』ぎょうせい, pp.169-188.
- 秋元政三, 2003, 『協働のまちづくり—三鷹市のさまざまな取り組みから』公人の友社.
- 江上渉, 1991, 「コミュニティ形成の課題と方向—コミュニティの矮小化をめぐる」三鷹まちづくり研究会編『三鷹のコミュニティがめざす新たな課題を求めて』国際基督教大学社会科学研究所, pp.11-22.
- 一條義治, 2000, 「計画策定過程における新たな市民参加の実験—三鷹市基本構想・基本計画策定の取組から」『自治総研』26(8): 19-47.
- 一條義治, 2003, 「『パートナーシップ協定による白紙からの市民参加方式』の検証—三鷹市基本構想・第3次基本計画策定の取り組みから」『都市問題研究』55(10): 90-108.
- 今村都南雄, 2003, 「都市政策の展開—三鷹市の場合」『中央大学社会科学研究所研究紀要』22: 1-22.
- 石崎明, 2004, 「協働するコミュニティ—東京都三鷹市大沢地区の事例から」西尾隆編, 『住民・コミュニティとの協働』ぎょうせい, pp.72-92.
- 片田恭平, 2009, 「“SOHO CITYみたか”構想の形成過程」『グローバル都市研究』2: 85-94.
- 経済企画庁国民生活局編, 1969, 『コミュニティ—生活の場における人間性の回復』(国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告).
- 菊池美代志・江上渉, 1998, 『コミュニティの組織と施設』多賀出版.
- 清原慶子(三鷹市編), 2000, 『三鷹が創る「自治体新時代」—21世紀をひらく政策のかたち』ぎょうせい.
- 清原慶子・菅野典雄, 2004, 「(対談)一人ひとりを基礎としたコミュニティ・ガバナンスへ—市民、家族、地域、自治体の関係をつくるために」(進行: 今井照・森田朗)『年報自治体学』17: 2-26.
- 倉沢進, 1998, 『コミュニティ論—地域社会と住民活動』放送大学教育振興会.
- 松本康, 2009, 「SOHO CITYみたか構想—グローバル情報経済における郊外自治体の産業政策」『グローバル都市研究』2: 1-29.
- 三鷹まちづくり研究会編, 1989, 『コミュニティの理念と現実—三鷹・日本・世界(中間報告書)』国際基督教大学社会科学研究所.
- 三鷹まちづくり研究会編, 1991, 『三鷹のコミュニティがめざす新たな課題を求めて』国際基督教大学社会科学研究所.

- 三鷹市. 1971.『第2次中期計画』三鷹市.
- 三鷹市. 1978.『三鷹市基本計画』三鷹市企画調整室.
- 三鷹市. 1989.『まちづくりプラン—第3回コミュニティ・カルテ最終報告書』三鷹市企画部企画調整室.
- 三鷹市企画部秘書広報課編. 2007.『三鷹を考える基礎用語事典【市政概要】』三鷹市.
- 三鷹市生活文化部コミュニティ課編. 1996.『みたかのコミュニティ』. 三鷹市.
- 三鷹市史編纂委員会編. 2001.『三鷹市史通史編』三鷹市.
- 西尾隆編. 2004.『住民・コミュニティとの協働』ぎょうせい.
- 大石田久宗. 1989.「コミュニティ行政に見られる市民意識の変化」三鷹まちづくり研究会編『コミュニティの理念と現実—三鷹・日本・世界(中間報告書)』国際基督教大学社会科学研究所. pp.56-64.
- 大石田久宗. 2009.「変貌するコミュニティ—地域政策の新展開」『自治総研』35(1): 63-81.
- 大沢コミュニティセンター開館十周年記念特別委員会編1985.『きのう・きょう・そしてあすへ—大沢住民協議会10年の軌跡』大沢住民協議会.
- 大沢住民協議会発足20周年記念事業実行委員会編. 1993.『きのう・きょう・そしてあすへ 第二編(1984年~1993年)』大沢住民協議会.
- 大沢住民協議会30周年記念誌編集委員会編. 2003.『きのう・きょう・そしてあすへ 第三編(1994年~2003年)』大沢住民協議会.
- 柴田直樹. 1989.「三鷹市のコミュニティ行政のあり方」三鷹まちづくり研究会編『コミュニティの理念と現実—三鷹・日本・世界(中間報告書)』国際基督教大学社会科学研究所. pp.33-55.
- 新川中原住民協議会編. 2008.『新川中原住民協議会会則及び委員活動関係規程集』. 新川中原住民協議会.
- 鈴木平三郎. 1975.「コミュニティ施設の管理運営のあり方—三鷹市コミュニティセンターの実践」『都市問題研究』27(2): 93-106.
- 和田宰. 1985.「限らない道の『小さな足あと』」大沢コミュニティセンター開館十周年記念特別委員会編『きのう・きょう・そしてあすへ—大沢住民協議会10年の軌跡』大沢住民協議会. pp.21-93.